

Was kommt nach dem Staatszerfall? Die Gewaltordnungen in Uganda seit 1986

Schlichte, Klaus

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schlichte, K. (2005). Was kommt nach dem Staatszerfall? Die Gewaltordnungen in Uganda seit 1986. *Afrika Spectrum*, 40(1), 83-113. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-106672>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Klaus Schlichte

Was kommt nach dem Staatszerfall?

Die Gewaltordnungen in Uganda seit 1986

Zusammenfassung

Am Beispiel der jüngeren Geschichte Ugandas untersucht dieser Beitrag die Probleme der Staatsbildung unter globalisierten Bedingungen. Nach Jahren des Bürgerkriegs und politischer Instabilität hat dort die „National Resistance Army“ 1986 begonnen, staatliche Herrschaft wieder zu errichten. Die These dieses Beitrags ist, dass das Ergebnis dieser Bemühungen selbst unter einer ambitionierten politischen Führung nicht dem ähnelt, was klassische Theorien als Staatlichkeit beschreiben. Die internen Dynamiken und der äußere Druck engen den Handlungsraum so ein, dass es zu einer Bifurkation von Sicherheitssystemen kommt. Sicherheit wird entweder kommunalisiert oder kommerzialisiert, und dieser Mechanismus vermindert die Chancen einer Monopolisierung der Gewalt zusätzlich.

Schlüsselwörter

Uganda, Innere Sicherheit, Staatsgewalt, Sicherheitsorgane, Machtstruktur, National Resistance Army, Militarisierung, Nachkriegssituation

Einleitung

Von Gewalt ist viel die Rede. Ihre Erscheinungsformen und ihre soziale wie politische Bedeutung erleben in allen Sparten der Sozialwissenschaften in Deutschland gegenwärtig eine Konjunktur. Die Logik der Lager, der Gefängnisse, die Verselbständigung und der Formwandel von Kriegen sind dabei genauso zum Thema geworden wie theoretische Ansätze, die versuchen, den besonderen Charakter der Gewalt als Handlungsform gerecht zu werden.¹ Bezogen auf die Gewaltformen und -ordnungen auf dem afrikani-

1 Vgl. etwa v. Trotha (1997), Neckel/Schwab-Trapp (1999), Knöbl/Schmidt (2000), Imbusch (2000), Schlichte (2000a).

schen Kontinent hat sich auch in Deutschland in den vergangenen Jahren ein vermehrtes Interesse entwickelt. Trutz von Trotha (2000) etwa hat das Konzept der Parastaatlichkeit als Typus vorgestellt, mit dem sich wenigstens ein Großteil der Gewaltordnungen in nachkolonialen Staaten Afrikas kennzeichnen lassen sollen. Dieser Konzeption zufolge sollen sich unterhalb einer durch äußere Souveränität gekennzeichneten „Hülle“ tatsächlich geltende Herrschaftsgebilde mit unklarer territorialer Abgrenzung entwickelt haben, die von Trotha als „Parastaaten“ tituiert. Andreas Mehler (2003) hat darauf mit einem alternativen Modell geantwortet, demzufolge „legitime Gewaltoligopole“, also die gleichzeitige Existenz, bzw. das Zusammenspiel unterschiedlicher kommunitärer und staatlicher Gewaltakteure auf dem Territorium eines Staates für weite Teile Westafrikas kennzeichnend sein sollen.

Dieser Beitrag versucht diese Diskussion um eine Dimension zu erweitern, nämlich um die Frage, welche Gewaltordnungen sich eigentlich nach dem Zusammenbruch zentralstaatlicher Institutionen entwickeln. Für die Fälle des Zerfalls staatlicher Institutionen, wie sie in verschiedenen afrikanischen Staaten vor allem seit den neunziger Jahren zu beobachten sind, kann Uganda als ein interessanter historischer Vorläufer gelten: Auch dort hat sich in den siebziger und achtziger Jahren eine solche Auflösung der staatlichen Agenturen ereignet.² Nach der Einnahme der Hauptstadt durch Museveni „National Resistance Army“ (NRA) im Januar 1986 stellte sich das Problem der Remonopolisierung der Gewalt durch die siegreiche Partei in klassischer Weise. Insofern äußern sich in der Situation in Uganda typische Problemlagen der Etablierung einer politischen Nachkriegsordnung. Wie gezeigt werden soll, ist der Prozess der Monopolisierung der Gewalt dort aber gegenwärtig nicht abgeschlossen. Im Falle Ugandas lassen sich die Ursachen für die mangelhaften Erfolge bei der Wiederherstellung eines staatlichen Gewaltmonopols teils in langen historischen Linien und teils in den politischen Strategien des Museveni-Regimes finden. Sie sind aber auch in externen Versuchen begründet, in Uganda staatliche Herrschaft zu konsolidieren.

Die gegenwärtig in Uganda zu beobachtende Dynamik gewaltkompetenter Institutionen ist indes nicht ohne Ordnung. Sie ist von der gleichzeitigen Geltung unterschiedlicher Formen der Gewaltverwaltung geprägt. Neben den klassischen formellen Apparaten des Staates, Armee und Polizei, existiert eine Reihe von Formen der Delegation staatlicher Gewalt.

2 Der Begriff „Staatszerfall“ bezieht sich also nicht auf den Zerfall aller Merkmale von Staatlichkeit überhaupt, sondern auf Erosion und das schließliche Verschwinden der sozialen Realität des Staates: Das Gewaltmonopol existiert nur noch als Anspruch, staatliche Behörden arbeiten nicht mehr, eine regelhafte Besteuerung ist nicht mehr beobachtbar, und staatliche Agenturen leisten nichts mehr. Zur Differenzierung dieser Prozesse vgl. Schlichte (2000b).

Die gegenwärtige Gewaltordnung Ugandas lässt sich als „Bifurkation von Sicherheitssystemen“ (vgl. Schlichte/Wilke 2000) bezeichnen. Die Aufteilung der ehemals als „staatlich“ definierten Aufgabe der Gewaltkontrolle in zwei distinkte Sphären, in denen nach unterschiedlichen Logiken und mit unterschiedlichen Erfolgen Sicherheit vor physischer Gewalt organisiert wird, hat indes mehrere Ursachen.³ Die Entwicklung nicht-staatlicher Formen der Gewaltverwaltung kann einerseits ein deliberativer Prozess sein, in dem staatliche Agenturen Zuständigkeiten an andere Organisationsformen delegieren, sie kann aber auch als ein Zugeständnis an die Macht nicht-staatlicher Verbände begriffen werden, die sich den Monopolisierungsversuchen staatlicher Agenturen mit Erfolg widersetzen.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Dynamik der staatlichen Gewaltorganisationen und –politiken, unter denen die Politik der Delegation der Gewalt besonders herausragt.⁴ Es wird also danach gefragt, welche Veränderungen der Gewaltordnung in Uganda sich seit der Machtübernahme des „National Resistance Movement“ (NRM) 1986 beobachten lassen, und worauf diese Veränderungen zurückzuführen sind. Dabei wird die These entwickelt, dass sich aus der prekären Monopolisierung der Gewalt in Kolonialzeiten und nach dem Zerfall des staatlichen Gewaltmonopols im nachkolonialen Staat bis heute keine effektive Monopolisierung der Gewalt durch staatliche Agenturen erreicht worden ist.

Die Qualität der Aussagen über die inneren Zusammenhänge der Gewaltapparate leiden notorisch unter dem Problem der unvollständigen Materiallage und der relativen Geschlossenheit ihrer Milieus. Deshalb haben auch die hier vorgestellten Behauptungen über die Gewaltordnung Ugandas stark hypothetischen Charakter. Neben der genannten Literatur beruht dieser Beitrag auf Berichten der ugandischen Presse und auf mündlichen Informationen, die während dreier Forschungsaufenthalte gesammelt wurden.⁵ Gleichwohl lassen sich auf dieser Grundlage einige Überlegungen zu der Fragen

3 Vgl. die Beiträge im Schwerpunktheft der Zeitschrift *Leviathan* "Staat und Gewalt", Heft 2, 2000.

4 Für die Dynamik der staatlichen Gewaltorgane ist die Politik der nicht-staatlichen Gewaltakteure natürlich ebenfalls relevant. Sie kann aber in diesem Beitrag nicht ausführlich behandelt werden. Vgl. zur Politik der „Lord's Resistance Army“ van Acker (2004) und zu den „Allied Democratic Forces“ den Bericht des „United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs“ (OCHA 2000).

5 Dieser Beitrag ist ein Resultat des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojekts „Staatsbildung und Staatszerfall in der 'Dritten Welt'“ (Laufzeit 1998-2002; Forschungsstelle Kriege der Universität Hamburg; Deutsches Orient-Institut, Hamburg). Dem Beitrag liegen Recherchen in den Monaten Januar bis März 1999, Februar bis April 2001 und Oktober 2004 in Kampala und im Distrikt Kabarole zugrunde.

anstellen, ob die Veränderungen der ugandischen Gewaltordnung in Richtung einer Verstaatlichung der Gewalt weisen oder nicht.

Um das Zusammenspiel zwischen den historischen Strukturen und der Politik des aktuellen Regimes genauer herauszuarbeiten, beginnt dieser Beitrag mit einer knappen historischen Skizze der politischen Gewalt auf dem Gebiet des heutigen Uganda. Denn die heutige Fragmentierung in unterschiedliche Gewaltordnungen ist keine Novität in der Geschichte des Gebiets. Historische Verweise reichen zwar nicht hin, um die gegenwärtige Lage zu erklären. Sie erlauben es jedoch, die Genese und Wirkung von Strukturen offenzulegen, die bis in die aktuelle Politik hineinragen.

Anschließend wird gezeigt, dass der aktuellen Ausdifferenzierung vielmehr auch ein Militarisierungsdilemma zugrunde liegt, auf das das Regime bisher nur unzureichende Antworten gefunden hat. Dies wird an einem Überblick über die Probleme der staatlichen Agenturen der Gewalt - Armee, Polizei und Justiz - deutlich. Die „ugandischen Besonderheiten“, die sich vor dem Hintergrund dieser Defizite staatlicher Agenturen herausgebildet haben, sind indes teils das Ergebnis staatlicher Politik. Das gilt etwa für die Militarisierung von oben in Form militärischer Massenschulung, aber auch für die Delegation der Gewalt an nicht-staatliche Akteure. In den Besonderheiten kommen aber auch Prozesse zum Tragen, die sich weitgehend unabhängig in dieser defizitären Sicherheitslage entfaltet haben. Dies gilt für Praktiken der „mob justice“ und der Kommerzialisierung von Sicherheit durch private Sicherheitsdienste. Eine Zusammenfassung der Gewaltordnung nach dem Staatszerfall schließt den Beitrag ab.

Zur Geschichte der Gewalt in Uganda

Der politische Raum des heutigen Uganda ist erst mit der Errichtung der kolonialen Herrschaft - als britisches Protektorat - entstanden. Auf diesem Gebiet hatte zuvor eine Reihe von politischen Verbänden existiert, die teils unterschiedliche, teils parallele politische Strukturen aufwiesen. Der Hauptunterschied bestand dabei zwischen den ehemals akephalen Gesellschaften im Norden des heutigen Uganda und den Bevölkerungsgruppen im Süden, die sich teilweise explizit auf eine weit zurückreichende Tradition politischer Zentralisierung beziehen konnten.⁶

Die politische Zentralisierung war im Gebiet des Königtums Buganda zum Zeitpunkt der britischen Unterwerfung sicher am weitesten fortgeschrit-

6 Zur politischen Geschichte Ugandas vgl. Kagurire (1980), Mamdani (1976) und Mutibwa (1992). Die ethnologische Literatur zu Uganda ist umfangreich, wenn auch nicht zu allen Aspekten zufriedenstellend, vgl. z.B. Behrend (1999), Middleton (1971) und Rusch (1975) und die bei diesen aufgeführte Literatur.

ten. Dort hatten sich neben einem stehenden Heer ein geregeltes Abgabensystem und eine tributäre Expansionspolitik als Hauptstützen der politischen Herrschaft ergeben, die auf Verwandtschaftssystemen und ihren Symboliken beruhte. Die ebenfalls im Süden und Westen des heutigen Uganda gelegenen „Königtümer“ Toro, Bunyoro und Ankole überschritten hingegen nur phasenweise die Schwelle vom – im Weberschen Sinn – politischen Gemeinschaftshandeln zum institutionalisierten politischen Verband. Die Monopolisierung der Gewalt blieb gerade in den westlichen Gebieten immer prekär, weil die zentrale Zwangsgewalt über die Lineages nicht dauerhaft erhalten werden konnte.⁷

Im Norden des Gebiets des heutigen Uganda herrschten hingegen überwiegend kleinräumige Gewaltordnungen ohne berufsständische Differenzierungen und zentralisierte Apparate. Zur Zeit der Entstehung des britischen Protektorats waren insbesondere diese nördlichen Gebiete durch die Sklavenaushebung Teil eines im zentralen Afrika entstandenen gewaltoffenen Raumes. Die Königreiche in den weiter südlich gelegenen Gebieten, und insbesondere Buganda, hatten hingegen ihre Beziehungen zu den von der ostafrikanischen Küste aus operierenden arabischen Händlern reguliert, einschließlich des Handels von Sklaven. Die Gewaltgeladenheit der transregionalen Tauschbeziehungen ist in Teilen Ugandas und den benachbarten Gebieten folglich ein historisch weit zurückreichendes Phänomen.

Die Unterdrückung der gewaltsamen Aneignungsmodi gelang der britischen Kolonialherrschaft nur langsam. Ihr Hauptmechanismus zur Einbindung der lokalen Bevölkerungen war zunächst die Feudalisierung der Bodenrechte im ökonomischen Kerngebiet Buganda unter Ausnutzung der vorgefundenen politischen Gegensätze, und dann die rasch an Intensität gewinnende Einbindung der Bevölkerung in die koloniale Ökonomie über Zwangsarbeitsdienste sowie die Etablierung von „chieftaincies“ als Steuerpächter für die Eintreibung der „hut tax“.

Erst durch die Unterwerfung unter die britische Kolonialherrschaft bekam der Raum des heutigen Uganda also das Signum der Territorialität. Doch diese politische Demarkation berührte und berührt bis heute die sozialen Praktiken nur eingeschränkt. Das Protektorat stand nicht nur in enger Interaktion mit den westlich und nördlich angrenzenden anderen britischen Besitzungen in Ostafrika, sondern unterhielt auch nach Süden und Westen mit den belgischen Kolonien Ruanda und Kongo enge Beziehungen. Die aus den kolonialen Machtverhältnissen resultierenden Grenzziehungen durch-

7 In dieser Hinsicht weisen die vorkolonialen Verhältnisse Ugandas Parallelen zum frühneuzeitlichen Staat in Europa auf, vgl. v. Dülmen (1998).

schnitten zwar formell zahlreiche vorkoloniale politische Gemeinschaften⁸, sie bedeuteten jedoch nicht das Ende der auch hier an Intensität gewinnenden Tauschprozesse.

In den Jahren des britischen Protektorats setzte die koloniale Inwertsetzung Ugandas in der Form von weitflächigem „cash crop“-Anbau ein. Tee, Baumwolle, dann auch Kaffee und Tabak wurden zu den Hauptexportprodukten der ugandischen Ökonomie, deren wichtigste, bis heute prägenden Strukturen in den Jahren der britischen Herrschaft entstanden.⁹ Die Einführung der durch „chiefs“ eingetriebene "hut tax" erzwang die mindestens teilweise Monetarisierung der Reproduktion, etwa durch Arbeitsmigration und „cash crop“-Anbau auch in den Randgebieten des Protektorats (vgl. Middleton 1971). An den Praktiken der „chiefs“ als Gewaltunternehmer wurde der despotische Charakter des kolonialen Systems offensichtlich: Die „chiefs“ erzwangen die Steuerzahlungen und organisierten die Arbeitseinsätze im Kolonialstaat, wobei sie sich auf den kolonialen Gewaltapparat stützten (vgl. Odongo 2000: 17f.). An die Stelle der alten Reproduktionsformen durch die gewaltgeladene ursprüngliche Akkumulation traten im Kolonialsystem jedoch bald reguliertere Formen, die durch die Ausdehnung des auf die koloniale Metropole ausgerichteten Binnenmarktes möglich wurden. Träger dieses Prozesses waren die zahlreichen Migranten aus dem indischen Subkontinent. Sie wurden zunächst als Arbeitskräfte im Eisenbahnbau eingesetzt, viele siedelten jedoch dauerhaft in Uganda und begannen den Innen- und Außenhandel sowie die sich entwickelnde Manufakturen zu dominieren. Abgesichert wurde diese innere Expansion des kolonialen Kapitalismus mit seinen rassistischen Schranken und protektionistischen Grenzen durch den wachsenden repressiven Apparat des Kolonialstaats.

Die kurz vor Erlangung der Unabhängigkeit eilig konzipierte Verfassung sollte sich als nicht geeignet erweisen, die im kolonialen Staat entstandenen sozialen und politischen Gegensätze in geregelten Verfahrensbahnen zu halten. Bereits 1964, ein Jahr nach Erlangung der Unabhängigkeit, konnten Meutereien in der Armee nur mit britischer Hilfe beendet werden (Ddungu 1994: 10ff.). Der nachkoloniale Staat hatte den Sicherheitsapparat mit den ihm eigenen Dilemmata ererbt. Der Zwangsapparat wurde zugleich zur Basis und zur Bedrohung der nachkolonialen Ordnung.

Nach Erlangung der Unabhängigkeit 1962 verschärften sich einerseits die Gegensätze zwischen der Zentralregierung unter Milton Obote und dem fort-

8 Deshalb sind diese Grenzen aber nicht „künstlich“, wie in der Literatur über die Grenzen Afrikas häufig behauptet wird, sondern, wie überall auf der Welt, das Resultat von politischen Machtverhältnissen. Die Bestimmung von Grenzverläufen durch die lokale Bevölkerung in demokratischen Verfahren ist in Afrika wie anderswo die sehr seltene historische Ausnahme.

9 Die bis heute überzeugendste Darstellung der ökonomischen und sozialen Geschichte Ugandas unter britischer Herrschaft stammt von Mahmood Mamdani (1976)

bestehenden Königreich Buganda. Bereits nach vier Jahren zerbrach die föderale Ordnung Ugandas, die Königtümer wurden im zunehmend repressiver werdenden Staat abgeschafft. Als die zivile Regierung eine Absetzung der immer mächtiger werdenden Leitung der Sicherheitsapparate vorgesehen hatte, fand das immer erfolglosere Regime Obotes schließlich in einem Militärputsch unter Idi Amin sein Ende.

Mit der Herrschaft Amins begann die selbstdestruktive Phase der Militarisierung der Politik in Uganda (vgl. Mazrui 1975). Zerfallsprozesse staatlicher und sozialer Institutionen beschleunigten sich unter den Bedingungen der Willkür und Unberechenbarkeit. Nach der Vertreibung und Enteignung der asiatischen Immigranten zerfielen Staat und Ökonomie Ugandas immer mehr, bis schließlich alle Arten von informellen Praktiken, in Uganda „magendo“ genannt, für die Bevölkerungsmehrheit zur einzigen Überlebensstrategie wurden. Während der Amin-Diktatur verallgemeinerte sich die Willkürherrschaft einer unkontrollierten und im Innern in Fraktionen zerfallenen Soldateska, ein Zustand, der mit unterschiedlichen politischen Konfigurationen andauerte, bis die NRA 1986 die Hauptstadt eroberte und vor einer ruinierten Ökonomie, einer weitgehend in die Subsistenz zurückgedrängten Landbevölkerung und einem nahezu völlig aufgelösten Staatswesen stand.¹⁰

Die Konsolidierung des Regimes blieb in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre prekär, weil nunmehr ehemalige Truppen der Regime Amins und Obotes im Norden des Landes gegen die neuen Machthaber zu kämpfen begannen. Die Verbreitung von Waffen, die große Zahl von Flüchtlingen und im Lande Vertriebenen und das beträchtliche Ausmaß gewöhnlicher Kriminalität stellten für das neue Regime weitere sicherheitsrelevante Herausforderungen dar. Erst langsam und mit massiver Hilfe der internationalen Finanzorganisationen gelang es dem zum „National Resistance Movement“ (NRM) ausgebauten Regime,¹¹ Teile des Staatsapparates zu reorganisieren und die formale Ökonomie wieder zu beleben. Doch bis ans Ende der 1990er Jahre hatte Uganda den sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsstand, den es zu Beginn der 70er Jahre schon erreicht hatte, nicht wiedererlangt.

10 Zur hier nicht näher behandelten Entwicklung der späten 70er und frühen 1980er Jahre vgl. Schubert (1992, 1998).

11 Das „Movement“-System verstand sich als Alternative zur Mehrparteidemokratie, deren Einführung von Museveni jedoch im Frühjahr 2003 verkündet wurde. Faktisch waren innerhalb des vom Präsidenten kontrollierten „Movements“ Einzelpersonen aller politischen Fraktionen Ugandas vertreten, ohne jedoch das politische Meinungsspektrum vollkommen zu umfassen. Das „Movement“ verstand sich selbst jedoch nicht als Einparteiensystem (vgl. Banégas 1998). Mittlerweile hat sich das Parteiensystem Ugandas erneut ausdifferenziert, wobei auch das „Movement“ sich gegenwärtig zur regulären Partei transformiert.

Dies galt auch für den Zustand der staatlichen Institutionen. Die neuen Machthaber hatten Mühe, die Kontrolle über Gewalt, eigentliches Kernmerkmal von Staatlichkeit, zu monopolisieren. Vor allem im Norden des Landes entwickelte sich massiver bewaffneter Widerstand gegen das neue Regime (vgl. Behrend 1999). Die anfänglichen militärischen Erfolge des „Holy Spirit Movement“ unter Alice Lakwena kehrten sich schon vor 1990 rasch um, aber ihre Nachfolgeorganisation, die „Lord’s Resistance Army“ (LRA) blieb bis in die Gegenwart eine Bedrohung der Sicherheit, wenigstens in den Distrikten Kitgum und Gulu.¹² Alle Versuche, zuletzt Anfang Januar 2005, den Konflikt auf dem Verhandlungswege beizulegen, sind bisher gescheitert.

Im Westen des Landes hatte sich die Situation im Verlauf der 1990er Jahre eher verschärft. Dort begann um 1995 die Rebellion der „Allied Democratic Forces“ (ADF) die Sicherheitslage zu verschlechtern. Der Konflikt eskalierte schließlich bis zur Intervention Ugandas in die benachbarte DR Kongo, um die über die Grenze hinweg operierenden Rebellen ihres Rückzugsgebiets zu berauben. Bis heute gelten für das Grenzgebiet besondere Sicherheitsmaßnahmen, obwohl das Gros der Kämpfer der ADF in grenznahen Gebieten der DR Kongo interniert sein soll. Aus dem Grenzgebiet sollen aber seit Herbst 2004 erneut ehemalige ADF-Kämpfer und eine neue Rebellengruppe namens „People’s Redemption Army“ (PRA) operieren.¹³

Landesweit, besonders in den Städten ist die seit den Bürgerkriegszeiten hohe Kriminalitätsrate ein weiteres Sicherheitsproblem. Für eine Analyse der Kriminalitätsentwicklung Ugandas stehen keine verlässlichen Daten zur Verfügung. Der allgemeine Zustand des Polizeiapparates und die hohe Zahl der Vergehen, die jenseits der staatlichen Institutionen geahndet oder geregelt werden, lassen so starke Zweifel an der Reliabilität und Validität dieser Daten aufkommen, dass sie allenfalls als grobe Tendenzwerte angesehen werden können. Nimmt man nur die offizielle Definition als Grundlage, gibt es auffällige Entwicklungen: So verzehnfacht sich die Zahl der Straftaten in Uganda zwischen 1940 und 1954 von 2.700 zur Anzeige gebrachten Fällen auf über 24.000 (Uganda Police 1954 App.). Zwischen 1995 und 2002 erhöhte sich die Zahl der bei der Polizei angezeigten Straftaten von 40.297 auf 74.928 (Statistical Abstract 2003: 139). Eigentumsdelikte und Körperverletzungen rangieren unter den häufigsten Vergehen. Die Verbreitung von Diebstählen größerer

12 Durch eine rücksichtslose „counter-insurgency“-Strategie gelang es der Armee, die Aktivitäten der LRA für lange Zeit auf diese nördlichen Bezirke einzugrenzen. Im Sommer 2003 jedoch drangen Verbände der LRA in die südlicheren Distrikte Apac und Lira vor (Economic Intelligence Unit, Country Report Uganda, October 2003: 16). Dort bildeten sich im Anschluss lokale Milizen, deren Entwaffnung aufgrund lokalen Widerstands bis zum Herbst 2004 nicht möglich war, vgl. „Don’t disarm arrow militia, says Amuriat“, Monitor, 6. 10. 2004.

13 „PRA chiefs on the run“, New Vision, 30. November 2004. Die PRA soll sich bereits 2001 nach den Präsidentschaftswahlen 2001 formiert haben (vgl. FII April 2003: 18).

Werte lassen außerdem auf die Existenz organisierten Verbrechens schließen, dessen soziale und politische Einbettung beträchtlich sein muss.¹⁴

Die staatlichen Organe haben mit unterschiedlichen Mitteln auf diese Sicherheitslage reagiert. Noch bis 1994 bestanden landesweit „road blocks“, an denen Militärs nach Waffen und verdächtigen Personen suchten. Im Herbst 2004 existierten solche Kontrollen nur in den Distrikten, die von den Rebellionen der LRA betroffen sind, und im Grenzgebiet zur DR Kongo.¹⁵ Daneben hat sich die Sicherheitsarchitektur ausdifferenziert. Dabei ist das Resultat, die Proliferation der Sicherheitssysteme, unintendiert und nicht allein das Ergebnis der politischen Maßnahmen und Entscheidungen. Der Ausdifferenzierung des Sicherheitssektors liegt vielmehr ein Dilemma der Militarisierung zugrunde, auf das das Regime bisher nur unzureichende Antworten gefunden hat.

Das Militarisierungsdilemma des Museveni-Regimes

Ugandas Präsident Yoweri Museveni steht bis heute vor Problemen, die für Staaten nach Jahren des Bürgerkriegs nicht untypisch sind: Im Norden und Westen des Landes kämpft die Regierungsarmee gegen bewaffnete Gruppen, die teils vom Ausland unterstützt, über die Grenzen hinweg operieren. Zudem ist das Niveau der Kriminalität, wie nach Bürgerkriegen üblich, ungewöhnlich hoch. Nicht nur, dass Umfang und Ausstattung der Sicherheitskräfte nicht ausreichten, um mit diesen Problemen fertig zu werden - durch den nachkriegstypischen Finanzmangel und die Auflagen der internationalen Geber musste die Armee sogar erheblich verkleinert werden.

Insofern befindet sich das Regime Museveni in einem Militarisierungsdilemma. Dies besteht darin, dass eine kleine Armee zwar kostengünstig und gegenüber westlichen Geberstaaten opportun ist, aber nicht zu Kontrolle der

14 Interviews im Criminal Investigation Department, Kampala Police, Februar 2001. Kriminelle Aktivitäten werden auch Teilen der politischen Klasse Ugandas nachgesagt. Sie reichen vom Fall Sebaggala, dem Bürgermeister Kampalas, der in den USA zu einer mehrjährigen Haftstrafe wegen Scheckbetrugs verurteilt wurde, über den Diebstahl der Soldkasse durch einen hohen Militär bis hin zu Ministern, die Verfahren wegen Vorteilsnahme im Prozess der Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe zu gewärtigen hatten oder dem Fall des Generalstaatsanwalts, der wegen Bestechlichkeit eine Haftstrafe in Uganda verbüßt. Insofern bestätigen diese Beobachtungen einen allgemeinen Trend der Kriminalisierung der Politik im subsaharischen Afrika, vgl. Bayart/Ellis/Hibou (1997).

15 Diese Straßensperren finden sich in vielen afrikanischen Staaten. Sie sind eine einfache, aber auch wenig verlässliche Form der sozialen Kontrolle und können durchweg als Ausdruck mangelnder Ausprägung der „normalen“ Institutionen staatlicher Gewaltkontrolle interpretiert werden.

zahlreichen bewaffneten Herausforderer des Regimes ausreicht. Der Ausbau der Armee hingegen birgt ebenso Gefahren, denn mit der Größe der Armee wächst die Tendenz ihrer Teile sich zu verselbständigen oder zu zersplittern,¹⁶ abgesehen von den hohen Kosten, die unter Umständen andere Projekte der Staatsbildung gefährden, mit dem Resultat negativer legitimatorischer Effekte.

Diese Problematik betrifft nun nicht allein die Armee, sondern alle staatlichen Agenturen, die im weitesten Sinne mit der Verwaltung der Gewalt befasst sind, wie die Polizei und sonstigen Sicherheitsdienste. Eine faktische Regelung erfährt dieses Dilemma durch ein Phänomen, dass sich als Proliferation der Sicherheitssysteme charakterisieren lässt.

Damit ist gemeint, dass der staatliche Sicherheitsapparat kleiner und ineffizienter gehalten wird, als es zu Regelung der Gewaltprobleme eigentlich nötig wäre. Statt dessen greifen in Uganda zwei andere Mechanismen der Sicherheitsorganisation, nämlich einerseits eine „Kommerzialisierung“ und andererseits eine „Kommunalisierung“ der Sicherheit. In beiden Organisationsformen ist der Staat auf vermittelte Weise präsent, wie in den folgenden Abschnitten dargestellt werden soll.

Die „Kommerzialisierung“ der Sicherheit hat mehrere Erscheinungsformen: Alle Betriebe, Büros, Wohnhäuser und Anwesen, die dem formellen, dem offiziellen Uganda zugehören, werden von privaten Sicherheitsdiensten geschützt, die sich in den 1990er Jahren unter Beteiligung ausländischen Kapitals und Personals gebildet haben. Das Wachpersonal dieser Sicherheitsdienste besteht zu einem großen Teil aus ehemaligen Soldaten, die im Rahmen der Demobilisierung Anfang der 1990er Jahre aus der Armee ausgeschieden sind. Die Aktivitäten dieser kommerziellen Sicherheitsdienste erstrecken sich allerdings nur auf das Gebiet des „nützlichen Uganda“ um die Hauptstadt Kampala herum. Ihre organisatorische Stärke reicht schon nicht mehr hin, um in den Distrikthauptstädten ihre Dienste anzubieten. Dort sind es nicht größere Unternehmen, die Sicherheitsdienste anbieten, sondern kleinere Dienstleister oder Einzelpersonen.

Auf dem Land und in den Stadtvierteln der weniger Begüterten greift dagegen eine andere Organisationsform, nämlich die „Kommunalisierung“ von Sicherheit. Auch sie lässt sich als Privatisierung der Gewalt auffassen. Nur vereinzelt ist es hier die Polizei, die die öffentliche Sicherheit gewährleistet, jedenfalls indem ihr theoretisch nicht ausgeschlossenes Eingreifen ab-

16 Das Militarisierungsdilemma lässt sich auch als Variante des von Joel Migdal (1988: 206-238) analysierten „agency-dilemma“ auffassen, das sich auf die Gefahr der Verselbständigung der zur Überwindung politischer Probleme geschaffener Agenturen bezieht. Im Unterschied zu dem von Migdal behandelten Fall Ägypten unter Nasser stellt sich dieses Problem in Uganda nur für die Armee, denn die sonstigen staatlichen Agenturen sind schlichtweg zu klein, um eine vergleichbare Dynamik zu entfalten oder nicht über hinreichende Machtmittel verfügen. Zu weiteren Dilemmata des Regimes vgl. Schlichte (2005).

schreckende Wirkung entfaltet. Wirklich bedeutsam hingegen ist die enge soziale Kontrolle, die sich als „mob justice“ manifestiert (vgl. 4.3).

Dadurch, dass die Gewaltkontrolle von lokalen und kommerziellen Instanzen wahrgenommen wird, entstehen für den Zentralstaat geringere Kosten, aber auch nur teilweise legitimatorische Effekte. Nicht der Regierung oder dem Präsidenten, und schon gar nicht dem ‚abstrakten‘ Staat wird das Verdienst zugerechnet, wenigstens in gewissem Umfang öffentliche Sicherheit herzustellen. Stattdessen sind die gewählten Vertreter als Privatpersonen Teilhaber und Unternehmer in dieser Branche (vgl. 4.4).

Noch im Krieg und im erweiterten Maße danach hat das Regime versucht, andere Agenturen wiederzuerrichten oder gänzlich neu aufzubauen, die effektivere Möglichkeiten der sozialen Kontrolle bieten. Dabei hat die „National Resistance Army“ (NRA) schon während des Guerilla-Krieges, den es in der ersten Hälfte der 1980er Jahre gegen Milton Obotes Regime führte, eine Reihe von Institutionen und Verfahren eingeführt, die in der bisherigen politischen Ordnung Ugandas unbekannt waren.

Nach jeder Gebietseroberung übernahm die NRA die oberste Gewalt, also auch die Rechtssprechung. Die erste politische Maßnahme der Rebellen bestand immer darin, eine basale kommunale Organisation einzuführen, das so genannte „ten-home-system“: Jeweils zehn bei einander gelegene Haushalte erhielten das Recht, die innerhalb dieses sozialen Verbandes auftretenden Konflikte eigenständig zu regeln, soweit es sich nicht um schwere Straftaten handelte.

Noch im Krieg der 1980er Jahre bildete die NRA eine weitere Tradition aus, die sich bis heute erhalten hat. Landesweit werden systematisch Schulungen für „Freiwillige“ an der Waffe durchgeführt. Diese „chaka mchaka“ genannten mehrwöchigen Lehrgänge vermitteln militärisches Grundwissen und dienen zugleich der Propagierung der politischen Ziele des Movements. Die Kurse, die sich vor allem im Süden und Westen des Landes großen Zuspruchs erfreuten, werden bis heute - und nunmehr auch im Norden des Landes - veranstaltet.

Für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit auf dem Lande sind formell neben der Polizei die „Secretary for Defence“ als Mitglieder der gewählten „Local Council“ zuständig. Im Regelfall, nämlich dem einzelnen lokalen Verbrechen, regeln jedoch die „Local Council“ und nur unter Umständen die herbeigerufene Polizei den Umgang mit vermeintlichen Straftätern. In vielen Gemeinden stehen ihnen nur unregelmäßig entlohnte Hilstruppen zur Seite, um polizeiliche, gelegentlich auch militärische Aufgaben zu übernehmen. Diese „Local Defence Units“ (LDU) unterstehen im Falle einer eigentlich polizeilichen oder militärischen Operation formell immer dem Befehl der Sicherheitskräfte. Die staatlichen Gewaltapparate – Armee und Polizei – sind in Uganda folglich eingebettet in ein Geflecht von neuen und

alten Institutionen, die ihrerseits auf den Zerfall der staatlichen Ordnung und ihre unvollständige Rekonstruktion verweisen.

Die Armee

Die Geschichte der staatlichen Gewaltapparate Ugandas, und gerade die der Armee, ist von Beginn an internationalisiert. Die Armee Ugandas hat ihre Vorläufer in der britischen Kolonialarmee „King's African Rifles“, deren Einsatzgebiet das gesamte Gebiet der britischen Kolonien in Ostafrika war. Bis in die ersten Jahre der Herrschaft Idi Amins blieben britische Offiziere und Militärberater in der ugandischen Armee aktiv. Bedingt durch die wechselvolle politische Geschichte Ugandas ergaben sich später andere externe Verbindungen der militärischen Zusammenarbeit, etwa zu Israel und Libyen in den Amin-Jahren und zu Tansania und Großbritannien während der Obote-Jahre 1979-1983. Unterstützung aus Libyen soll Musevenis NRA auch in den 1980er Jahren erhalten haben, zumindest bis die Rebellenarmee 1986 die Hauptstadt eroberte und sich in eine Regierungsarmee verwandelte.

Nach der Machtübernahme 1986 entwickelte die NRA im Wesentlichen zwei Mechanismen zur Befriedung des Landes. Zum einen wurden gewalttätige Herausforderer des Regimes, wie etwa versprengte und verselbständigte Truppen der vorigen Regime oder sich neu formierende Rebellenbewegungen mit rigiden militärischen Mitteln bekämpft. Zum anderen wurde ein nicht unbeträchtlicher Teil der früheren militärischen Gegner in die staatlichen Sicherheitsapparate integriert. Beide Maßnahmen führten zu einer Stärkung und Expansion des staatlichen Gewaltapparates, der das ganze Ausmaß der Militarisierung der Gesellschaft Ugandas veranschaulicht. Aus der nachkolonialen Armee, die gegen Ende der 60er Jahre rund 8.000 Mann umfasste hatte (Prunier 1994: 123), war zu Beginn der 1990er Jahre eine Armee von rund 100.000 Mann geworden. Zu diesem Zeitpunkt waren die Militärausgaben pro Einwohner Ugandas höher als in jedem anderen afrikanischen Staat (Omara-Otunnu 1998: 413).

Auf Druck der internationalen Geber wurde die Armee im Verlauf der 1990er Jahre drastisch verkleinert. In einem großen Demobilisierungsprogramm der Weltbank wurden ab 1991 mehrere zehntausend Truppen demobilisiert.¹⁷ Nach offiziellen Angaben umfassten die „Uganda People's Defence Forces“ im Jahr 2002 ca. 52.000 Mann, die mit einem Budget von 40 Mio. US-Dollar unterhalten wurden. Zu diesem Budget sind Militärhilfen vor allem der USA und Großbritanniens zu rechnen, die vorwiegend in der Form von Ausbildungsmaßnahmen erfolgen.¹⁸

17 Über ihren Verbleib liegen keine Langzeitstudien vor, vgl. jedoch Weyel 1995.

18 Vgl. Africa Research Bulletin, Juni 2002, S. 14911; Africa Research Bulletin, November 2002 S. 15093

Nach den Einsätzen im Nachbarland DR Kongo ist die ugandische Armee nur noch im Innern des Landes in kriegerische Auseinandersetzungen verwickelt. Neben dem bis heute andauernden Krieg in den Norddistrikten Kitgum und Gulu gegen die „Lord's Resistance Army“ (LRA) (vgl. Doom/Vlassenroot 1999) sind dies die Entwaffnung der halbnomadischen Karimojong und der Kampf gegen die Rebellion der „Allied Democratic Forces“ (ADF) und der „People's Redemption Army“ (PRA) im Westen des Landes. Die Sicherung des Hinterlands der Rebellen jenseits der westlichen Grenze zwischen 1996 und 2003 wurde von Seiten des Regimes auch als Grund für die Intervention Ugandas ins westliche Nachbarland DR Kongo angeführt. Vor allem wegen dieses Feldzugs in der DR Kongo, an dem zeitweise mehr als 15.000 Truppen teilnahmen, ist die Regierung in die Kritik geraten. Diese bezog sich einerseits auf überteuerte Rüstungskäufe (u.a. Panzer u. Helikopter aus Osteuropa) und andererseits auf die Involvierung ugandischer Offiziere in die sich rasch etablierende Kriegsökonomie des Kongo sowie auf unterschlagene Soldzahlungen (vgl. Prunier 1999). Mehr als sechzig Offiziere wurden nach dem Rückzug der Truppen im Mai 2003 wegen solcher Vorwürfe aus dem Dienst entlassen.¹⁹

An der herausgehobenen Stellung des Militärs hat sich in den Jahren seit der Machtübernahme der NRA nichts geändert. Militär und Polizei verbrauchten im Fiskaljahr 2002/03 noch über 30 Prozent der laufenden Ausgaben der Zentralregierung,²⁰ für führende Offiziere sind quotierte Sitze im Parlament reserviert, und über die Stellung des Präsidenten als gleichzeitigem Oberbefehlshaber der Streitkräfte behielten die „Uganda People's Defence Forces“ (UPDF) im politischen Entscheidungsprozeß eine Schlüsselstellung, die jedoch umstritten ist. So nahm im Jahr 2004 die Diskussion über die Repräsentation des „Historical High Command“, also der 1986 siegreichen Anführer im nationalen Verteidigungsrat in der Tagespresse Ugandas breiten Raum ein. Zugleich nahmen zahlreiche Offiziere ihren Abschied aus der Armee, um eine ausschließlich politische Karriere zu verfolgen.²¹

Die große Rolle militärischer Gewalt in der postkolonialen Geschichte Ugandas wirkt also in der politischen Kultur fort. Das zeigt sich auch in der Betonung militärischer Qualitäten und Leistungen als Ausweis politischer Fähigkeiten. Noch im Präsidentschaftswahlkampf im Frühjahr 2001 wurde in

19 Vgl. „UPDF recalls suspended paymaster“, Monitor, 13. Oktober 2004; EIU Januar 2004, S. 13. Auch für diese Verselbständigung militärischer Gewalt gibt es historische Vorläufer: Schon in den 60er Jahren sollen ugandische Militärs, auch Idi Amin selbst, an der Kriegsökonomie im Kongo beteiligt gewesen sein (Odongo 2000: 51)

20 Angaben nach Uganda Bureau of Statistics, Statistical Abstract 2003, p. 211.

21 Vgl. z.B. „UPDF to retire 26 officers next week“, New Vision, 7. 10. 2004, „Kategeya in High Command“, New Vision, 6. 10. 2004; „High Command was informal, says Besigye“, New Vision, 2. Oktober 2004; „Historical High Command to stay“, New Vision, 14. 10. 2004.

den regierungseigenen Medien der Hauptmangel von Musevenis Herausforderer, Colonel Besigye, darin gesehen, dass dieser keine „combat experience“ besäße. Persönliche Gewaltkompetenz und Kampferfahrung gelten beim politischen Personal als Qualitäten und stehen auch in hohem öffentlichen Ansehen (vgl. Omara-Otunnu 1998). Seit dem Ende der neunziger Jahre mehrten sich indes auch Gerüchte über eine zunehmende Ethnisierung der Armeeführung. Der Sohn Präsident Musevenis, Muhoozi Kainerugaba, soll noch vor den Präsidentschaftswahlen 2006 die Armeeführung übernehmen, und im Offizierkorps sollen Bahima, Mitglieder der Volksgruppe Musevenis, bevorzugt worden sein.²²

Nach wie vor ist das Militär Ugandas nicht nur ein Politikum, insofern um seine Kontrolle und seine politische Rolle gestritten wird. Hintergrund dieser Auseinandersetzungen ist der Widerspruch zwischen dem traditionellen Selbstverständnis einer „Befreiungsarmee“ und den Repressionserfahrungen der ugandischen Bevölkerung. Zugleich lässt sich, nach westlichem Staatsverständnis, noch eine weitere Grenzüberschreitung des Militärs in Uganda erkennen. Denn es übernimmt in Uganda, wie in vielen Staaten Afrikas, polizeiliche Aufgaben, ohne indes in der Lage zu sein, diese Rolle ganz auszufüllen. Gleichzeitig ist aber auch der Apparat der Polizei aus verschiedenen Gründen chronisch defizitär.

Die Polizei

Neben den Streitkräften, die nach den gängigen Auffassungen über den Staat für die Abwehr äußerer Angriffe auf ein politisches Gemeinwesen zuständig sind, kommt der Polizei die unmittelbare Kontrolle derjenigen Gewalt zu, die nach den gängigen Beschreibungen moderner Staatlichkeit unter dem Rubrum „Kriminalität“ firmiert. Den Polizeikräften kommt die Aufgabe zu, Straftaten zu verhindern, bei Straftaten zu ermitteln und mutmaßliche Täter zu verhaften und den Justizbehörden zu übergeben. Diese Aufgabe hat die Polizei Ugandas jahrzehntelang nicht wahrgenommen. Die Mangelhaftigkeit der ugandischen Polizei ist jedoch nur ein Aspekt der völligen Unzulänglichkeit der Rechtssetzung und -durchsetzung: Die Lücken der polizeilichen Arbeit werden verschärft durch die Defizite des gesamten Justizapparates.

Über die Anfänge der ugandischen Polizei ist wenig dokumentiert. Zu Beginn der dreißiger Jahre, so schildert der damalige Polizeichef die Situation bei seiner Ankunft, umfasste die Polizei ganze 20 Mann, von denen lediglich zwei eine polizeiliche Ausbildung erfahren hatten: „The force was armed, trained and drilled as a semi-military organization. Of police work it had no conception.“ (Harwich 1961: 3). Polizeiliche Aufgaben wurden also nach wie vor durch die traditionellen Instanzen sowie durch die koloniale Armee

wahrgenommen, und nicht durch die Polizei selbst. Dennoch beginnen schon früh Versuche, den sittlichen Kodex der Zwangsapparate der kolonialen Metropole auf die kolonisierte Gesellschaft zu übertragen: Eine aus den zwanziger Jahren stammende Anleitung für „native ranks“ im Polizeidienst gibt als hinreichende Gründe für eine Verhaftung ohne Haftbefehl unter anderem Störung der öffentlichen Ordnung, Sodomie, Trunkenheit und „loitering“ (Herumlungern) an (Handley 1924: 6).

Zu Beginn der sechziger Jahre, kurz vor Erlangung der Unabhängigkeit, umfasste die Polizei 4.891 Mann. Auch damals war die Disziplin innerhalb der Polizeikräfte ein bedeutsames Problem: Im Jahr 1960 wurden 2.548 disziplinarische Maßnahmen verhängt, 98 Polizisten aus disziplinarischen Gründen aus dem Dienst entlassen (Uganda Police 1961:4). Die Strafpraktiken der kolonialen Polizei bestanden neben Gefängnisstrafen in körperlichen Züchtigungen. Noch 1953 wurden im Protektorat laut Polizeibericht über 100 körperliche Strafen vollzogen (Uganda Police 1954: 17). Auch Zwangsarbeit war eine offiziell nicht genehmigte, aber gleichwohl praktizierte Praxis. Schließlich wurden in den 1940er Jahren auch die ersten „prison farms“ eingerichtet (Harwich 1961: 41ff.). Auch in jenen Jahren waren bestechliche Gefängnisbeamte und Erpressungen der Gefangenen regelmäßig auftauchende Probleme (ebd.: 37). Zudem war schon in den Jahren der Kolonialherrschaft die Sicherung der Grenzen ein Hauptproblem der Polizei, jedenfalls wurden schon 1961 der Distrikt Karamoja und in den Grenzregionen zum Kongo als Problemgebiete genannt. Die „raids“ der aus Kenia einfallenden Turkana veranlassten etwa 1960 einen gemeinsamen Einsatz der Polizei und der Kolonialarmee „King's African Rifles“. Der Einsatz führte zu 254 Todesopfern (Uganda Police 1961:2).

In den Jahren des Zerfalls des Staates wurde die Untätigkeit und Bestechlichkeit der Polizei dann zur Regel: Die Polizeiwache in Wandegaya, einem durchaus durchschnittlichem Viertel Kampalas, registrierte 1984 genau 592 Anzeigen, von denen sich über die Hälfte auf Eigentumsdelikte bezogen. Im selben Jahr nahm sie 113 Verhaftungen vor, die Beschuldigten landeten in 90 Fällen vor einem Richter. Doch nur in 20 Fällen kam es zu einer Verurteilung (Mugisha 1986: 70). Die nationalen Statistiken für dasselbe Jahr weisen ähnliche Verhältnisse aus: Über 13.000 Diebstahlsanzeigen führten zu rund 3.800 Verurteilungen, von 3.000 angezeigten Mordfällen kamen nur 110 Fälle bis zur Verurteilung (ebd. 69).

Diese hohen Schwundraten sind jedoch nicht auf mangelnde Aufklärungsarbeit der Polizei zurückzuführen. Der Zerfall staatlicher Institutionen in den Amin-Jahren wirkt bis heute in gravierenden Mängeln des Justizwesens fort. Die Rate der nicht aufgeklärten Fälle lag auch in den frühen achtziger Jahren bei rund 25 Prozent (ebd.). Der Schwund findet auch in laufenden Verfahren statt. Verdächtige werden aus der Haft freigekauft, wenn die Zah-

lungen der Kläger für die Dienste der Polizei nicht über denen der Angehörigen und Freunde des Verdächtigen liegen. Zu diesen Fällen kommen jene, in denen das Verfahren in einer späteren Phase durch Korruption beendet wird - „records lost“ ist der Einstellungsgrund für Verfahren, die in Wahrheit durch Bestechung der Justizangestellten oder Richter ein Ende gefunden haben.

Praktiken der Korruption sind auch innerhalb anderer Tätigkeiten der Polizei verbreitet. Weil die Bezüge der Polizisten nicht hinreichen, den Lebensunterhalt zu decken, ist das „settling on the spot“ gängige Praxis. Polizisten erpressen von Fahrzeughaltern direkte Zahlungen, „chai“ (Tee) genannt, meist als Strafgebühren für angebliche Vergehen oder Fahrzeugmängel. „Omusota“ (Schlange) ist deshalb die populäre Bezeichnung für Verkehrspolizisten (vgl. Mugisha 1986:58). Der amtierende „Inspector General of Police“, John Kitembo hält die Verkehrs- und Kriminalpolizei für die korruptesten Abteilungen.²³ Schließlich halten sich Gerüchte, dass zahlreiche Polizeioffiziere mit lokalen kriminellen Banden kooperieren, bis dahin, dass Polizeiwaffen nachts an Kriminelle ausgeliehen würden.²⁴ Für die Gewährleistung der Sicherheit vor physischer Gewalt spielt die Präsenz der Polizei oder die Effizienz von Ermittlung und Strafverfolgung eine nur schwer einschätzbare Rolle. Das Verhalten der Justizorgane ist nicht kalkulierbar, weil es in hohem Maße von Bestechungen und anderen regelwidrigen Einflüssen abhängt.

Die Justiz

In den populären Haltungen gegenüber dem kodifizierten staatlichen Recht kommt indes nicht nur die koloniale Erfahrung zum Ausdruck. Gerade unter älteren Staatsbürgern ist die Überzeugung verbreitet, das vorkoloniale, traditionale Recht wegen seiner geringeren Kosten, der höheren Transparenz und auch wegen seiner Einfachheit und Verständlichkeit überlegen gewesen sei (Kasega 1986: 67). Das staatliche Recht ist deshalb in der populären Wahrnehmung ein Monopol von „lawyers and some other elites“, so wie seine Gerichte dazu dienen, „to benefit the corrupt and the criminals“.²⁵ In Uganda existieren mehrere Rechtsordnungen gleichzeitig. Weite Teile der kolonialen Rechtsordnung sind nach wie vor in Kraft, zugleich werden aber auch tradierte Rechtsformen weiter praktiziert. Weil das staatliche Rechtssystem für die Bevölkerungsmehrheit viel zu teuer ist, und weil sich dieses System als extrem korruptionsanfällig erwiesen hat, wird es von vielen als „Trick“ empfunden, mit dem legitime Ansprüche durch staatliche Agenturen umgangen werden.

23 „Traffic cops are most corrupt“, Sunday Vision, 14.2.1999; „Two cops held over bribe“, Monitor, 4.10. 2004; „RDC condemns graft in police“, Monitor, 11. 10. 2004.

24 Vgl. „Arms Racket Inquiry Targets Senior Police Officers“, The East African, 15.2.1999.

25 Äußerung eines Lehrers gegenüber dem Autor Kampala Februar 2001

Diese Kennzeichnung ist indes nicht ohne Berechtigung. Tatsächlich ist die Erlangung von Recht, der Weg der Klage und der Instanzen in Uganda vor allem eine Frage des finanziellen Vermögens. Die abstrakt behauptete Gleichheit des Rechts kann sich gegen die faktischen sozialen Unterschiede nicht durchsetzen. Die Unterschiede in der Zugänglichkeit der staatlichen Justiz, die Lückenhaftigkeit der Institutionen seit den Jahren des Zerfalls und die herrschende politische Konstellation bewirken die Ungleichheiten der staatlichen Rechtspraxis.

Das staatliche Rechtssystem ist für die Bevölkerungsmehrheit vor allem in seiner lokalen Form relevant, weil dort, auf den Ebenen der „Local Council“ über kleine Konflikte entschieden werden kann.²⁶ Insbesondere für Nachbarschafts-, Familien- und Ehekonflikte sind diese Instanzen von Bedeutung. Doch ihre Reichweite ist schon dadurch eingeschränkt, dass Konflikte mit einem Streitwert von über 5.000 Ush (ca. 2,50 US-\$, Stand Oktober 2004) ebenso wie Vergehen, die unter den „Penal Code“ fallen, der nächst höheren Instanz, den „Magistrates“, zu übergeben sind. Faktisch jedoch behandeln viele „Local Councils“ Fälle, die de jure ihre Kompetenzen überschreiten. Zahllose Straftaten werden nach lokaler Sitte entschieden, teils weil der formale Rechtsweg als zu komplex erachtet wird, teils weil lokale Machtverhältnisse eine Fortführung des Verfahrens unterbinden, und teils, weil die Beteiligten insgesamt eine lokale Lösung nach eigenen Prinzipien für angemessener halten als die nach den Regeln des staatlichen Rechts. Die Praktiken der „mob justice“ sind nichts anderes als die extreme Form dieser Reaktionen auf ein unzuverlässiges und als ungerecht erachtetes staatliches Rechtssystem.

Für die Bevölkerungsmehrheit ist das staatliche Recht jenseits der „Local Councils“ vor allem eine disziplinierende Instanz. Denn die Kommerzialisierung des Rechts, die schon allein durch die Kosten eines Verfahrens entsteht, aber auch die Praktik des „bribe your way through the system“, reduziert die Erwartungsverlässlichkeit der Rechtsdistribution durch die staatliche Justiz auf den Personenkreis der Wohlhabenden.

In ähnlicher Weise bereichert sich auch die Polizei an der Bevölkerung, mit der sie in dienstlichen Kontakt kommt. Verdächtige und Verurteilte klagen über den Verlust ihres Eigentums, dessen sich die Beamten bemächtigen, während sie in Haft sind. Neben den Karrieren und oft bescheidenen Gehäl-

26 Das System der Local Council, von der Bevölkerung in nicht-geheimen Wahlen gewählte Räte, ist eine politische Innovation des NRM direkt nach dessen Machtübernahme Ende der achtziger Jahre. Es lässt sich sowohl als Politik der Partizipation in der lokalen Verwaltung lesen, wie auch als Vordringen staatlicher Kontrolle in die entfernten ländlichen Räume. Das System ist mittlerweile landesweit fest etabliert. Zu seiner Problematik vgl. Banegas (1998). Es ist bis heute wenig erforscht, inwieweit dieses System echte demokratische Partizipation ermöglicht oder nur bereits gegebene lokale Machtstrukturen formalisiert.

tern, die als institutionelle Selbstverstärkung des Rechtssystems wirken, existieren in Uganda solche „Zusatzrenten“, die sich den staatlichen Agenten bieten.²⁷ So lassen sich schließlich auch die Institutionen des Staates, die dem Strafvollzug dienen, als Interessierte an der staatlichen Gewalt auffassen, denn an diesen Teil der Praxis des Gewaltmonopols sind ihre Karrieren und Gehälter gebunden. Das Ergebnis dieser Verhältnisse ist indes, dass bis zu zwei Drittel der in den staatlichen Gefängnissen Inhaftierten Untersuchungs-häftlinge sind, die es sich nicht leisten können, sich frei zu kaufen.²⁸ Auch Haftanstalten, Kerninstitutionen staatlicher Gewalt, sind keine Orte verlässlicher Verfahren. Die Mängel der Gebäude und der Versorgung machen Todesfälle häufig, die unzureichende Ausstattung und Bezahlung der Strafvollzugsbeamten führen zu Übergriffen und Bereicherungen des Personals.²⁹ Die „prison farms“, auf denen die Häftlinge für ihre eigene Versorgung Nahrungsmittel anbauen sollen, produzieren für den Markt und zum Profit der leitenden Gefängnisbeamten.³⁰

Ugandische Besonderheiten? Die Delegation der Gewalt

Neben den gängigen Sicherheitsorganen Armee und Polizei sind in Uganda nach 1986 weitere Sicherheitsorganisationen entstanden. Grundlage dieser Entwicklung ist einerseits die Delegation der Gewaltkompetenz durch den wiederentstehenden Staat. Diese Politik ist auch ein Resultat der Auflagen der internationalen Kreditgeber, für die die Verkleinerung der Armee, aber auch der anderen staatlichen Agenturen eine zentrale Bedingung für die weitere Unterstützung des Regimes war.

In den sich um die staatlichen Agenturen legenden Kranz von Organisationsformen der Gewalt lässt sich aber auch erkennen, wie stark der politische Kampf und die lokalen Verhältnisse in diesen Prozess hineingewirkt haben. So sind die privaten Sicherheitsdienste durchweg personell mit der politischen Klasse Ugandas verbunden. Sie sind Teil der Praxis des „straddling“ (Bayart 1989: 131), also der Ausnutzung politischer Positionen für die Appropriation wirtschaftlicher Chancen. Andere Organisationsformen sind eher

27 Die Existenz solcher „extralegalen“ Gründe für die Existenz und die Dynamik eines Rechtssystems ist allerdings eine alte Einsicht der Rechtsethnologie, vgl. Nader (1965: 21ff.).

28 Interviews mit Beamten des „Prison Headquarter“, Kampala Februar 1999 und des „Criminal Investigation Department“, Kampala, März 2001. Vgl. a. „66% prisoners are innocent“, The New Vision (Kampala), 2.11.2000 und „20,000 held in 171 jails“, The New Vision, 17.1.2001.

29 Vgl. Report on Criminal Session held at Fort Portal between 19th June and 2nd August 2000, High Court of Uganda, 18. September, Library of the Law Development Centre, Kampala.

30 Mdl Information, Kampala und Fort Portal, Februar 2001

kleineren lokalen Machtkonstellationen untergeordnet, was sie für Instrumentalisierungen nicht weniger anfällig macht.

Chaka Mchaka – Militarisierung von oben

Eine Form der Delegation staatlicher Gewalt in Uganda ist die potentiell umfassende Militarisierung der Gesellschaft durch kurze militärische Schulungen, genannt „chaka mchaka“. Sie dienen der offiziellen Darstellung nach der „Demystifizierung der Waffe“ und der politischen Erziehung. Es ist aber auch nicht abwegig, sie als umfassende Militarisierung der Gesellschaft zu verstehen, mit der das Regime einerseits seiner Aura der überlegenen Gewaltkompetenz zu allgemeiner Akzeptanz verhelfen will und andererseits soziale Kontrolle delegiert, indem alle Absolventen potentielle Kombattanten in gewaltsamen Konflikten sind. Insofern birgt diese Form der Militarisierung auch erhebliche Risiken.

Über die Zahl der Absolventen dieser dreiwöchigen Kurse, die meist von Armeeingehörigen abgehalten werden, liegen keine Daten vor. Es ist jedoch begründet davon auszugehen, dass wenigstens im Süden und Westen des Landes die Mehrheit der erwachsenen Bevölkerung diese Schulungen durchlaufen hat, wie auch das gesamte politische Personal des von der Dorfbis zur Distriktebene reichenden „Local Council“-Systems.

Aus den Absolventen der „chaka mchaka“-Kurse werden auch die Hilfstruppen rekrutiert, die landesweit Polizei und Armee ergänzen. Diese „Local Defence Units“ sind formell den „Local Councils“ untergeordnet, als deren Erzwingungsorgane sie im Normalfall dienen sollen. Finden jedoch lokal Polizei- oder Armee-Einsätze statt, unterstehen die lokalen LDUs deren Kommando. In den bewaffneten Konflikten im Norden und Westen des Landes sind so LDUs in den vergangenen Jahren wiederholt als Hilfstruppen der Armee eingesetzt worden. Für die erfolgreiche Abwehr oder die Tötung der „Rebellen“ erhalten LDUs und Vigilanten von der Armee Geldprämien.³¹ Gerüchten zufolge sind auch in den Interventionstruppen Ugandas im benachbarten Kongo LDUs eingesetzt worden.

Regulär ist landesweit eine Stärke von 16 LDUs je Subcounty vorgesehen, die faktische Rekturierung soll jedoch hinter dieser Maßgabe zurückbleiben. Dieses Personal, erhält ca. 10.000 USh (5 US-Dollar, Stand Oktober 2004) monatlich als Aufwandsentschädigung für ihre Tätigkeit, häufig ist aber auch hier die Regierung mit den Zahlungen im Rückstand. In der Presse werden gelegentlich Übergriffe der LDUs auf die lokale Bevölkerung berichtet, die

31 Vgl. „Student kills Interahamwe“ The Monitor 8.3. 1999; „UPDF pays Kyondo LCs for fighting ADF rebels“ The New Vision 1.3. 1999

mit der unzureichenden Ausstattung in Zusammenhang stehen dürften. LDUs nehmen, teils in Zusammenarbeit mit lokalen „Big Men“, teils eigenständig, willkürliche Verhaftungen oder Erpressung von Gefangenen vor. Weil sie jenseits der lokalen Öffentlichkeit keine Instanz zu fürchten haben, häufen sich auch die Klagen über die Instrumentalisierung der LDUs durch lokale politische Interessen.

Problematische Helfer: Karimojong

Eine weitere, wenn auch weniger formelle Delegation der Gewalt hat unter der NRM-Regierung im Nordosten des Landes stattgefunden. In den Distrikten Katakwi, Kumi und Soroti stößt sich die auf langfristige Nutzung ausgerichtete Raumnutzung durch die nomadisch lebenden Karimojong an den seit der Kolonialzeit an Rigidität gewinnenden politischen Grenzziehungen und der vordringenden sesshaften Agrarwirtschaft. Dadurch hat sich nicht nur eine Verschärfung der Kämpfe zwischen den nomadischen Clans ergeben, die immer häufiger Todesopfer fordern.³²

Zwangsarbeit und Umsiedlungen der nomadischen Gruppen des Grenzgebiets trugen außerdem dazu bei, die Reproduktionsmuster zu zerstören und eine generelle soziale Krise der nomadischen Gesellschaften einzuleiten, die sich in den Jahren des unabhängigen Uganda weiter verschärfte.

Die Ursachen dieses Konflikts sind jedoch nicht einfach auf eine Überweidung oder eine ökologische Krisensituation reduzierbar. In den instabilen Jahren nach der Machtübernahme des NRM wurden den Karimojong schließlich das Recht zugestanden, Waffen zu tragen. Nach Ansicht einiger Beobachter händigte die Regierung selbst Waffen an die Karimojong aus, um sie auf diese Weise als Hilfstruppen gegen die im Norden agierende LRA zu nutzen. So sollen Karimojong etwa im Dezember 1998 über 200 LRA-Rebellen getötet haben.³³ Teile der Karimojong nutzen die Waffen indes, um Raubzüge in die Siedlungsgebiete benachbarter Bevölkerungsgruppen vorzunehmen, so dass nunmehr die Armee eingesetzt werden musste, um eine Sicherung der Übergangszonen vorzunehmen und eine Entwaffnung der Karimojong zu versuchen. Die Erfolgsaussichten dieses Unterfangens sind indes begrenzt angesichts der Zahl der in der Region zirkulierenden Kleinwaffen. Die Politik der Delegation von Gewalt ist von der Armee auch in weiteren von der LRA an-

32 Noch bis 1940 war der genaue Grenzverlauf zwischen dem ugandischen Nordosten und Kenia unklar. Erst dann wurde die Grenze auf Druck weißer Siedler in Kenia weiter nach Westen verlegt. Die Karimojong verloren 15 Prozent ihrer Trockenzeitweiden. Innerhalb des Protektorats Uganda wurde zudem eine Neuaufteilung der Distriktgrenzen zugunsten sedentärer Gruppen vorgenommen (Mamdani et al. 1992: 27).

33 „K'jong, Acholi at 'war'“, The Monitor, 12.3.1999; „Lokeris hails K'jong“, The Monitor 13.3.1999

gegriffenen Regionen betrieben worden³⁴, und ist auch der Mechanismus zur Stärkung der militärischen Intervention im Nachbarland DR Kongo gewesen.³⁵

'Mob Justice' – spontane Justiz

Die Befunde über die Unzulänglichkeiten der klassischen wie neuen Formen der Sicherheitsorganisation durch den ugandischen Staat decken sich mit denen aus anderen afrikanischen Staaten, in denen die Reduktion staatlichen Sicherheitspersonals und seine unzureichende Ausstattung in den 1990er Jahren ebenfalls zu einem starken Legitimitätsverlust des Staates geführt haben, weil dieser seine elementarste Funktion, den Schutz vor gewaltsamen Übergriffen, nicht mehr gewährleisten kann. Die Folge sind die Ausbreitung privater Sicherheitsdienste in den kapitalisierten Bereichen der Gesellschaft und die beträchtliche Zunahme der Praktiken der „mob justice“ in den „populären“ Quartieren (vgl. Nédélec 1999). In der Art und Weise, wie das Regime nach 1986 versucht hat, jenseits der klassischen Sicherheitsapparate eine neue Gewaltordnung zu errichten, finden sich zugleich eine Reihe von Besonderheiten.

Eine flächendeckende polizeiliche Sicherheitsstruktur scheiterte in Uganda bisher auch an der Siedlungsstruktur. Besonders im Süden und Westen des Landes siedelt die Bevölkerung nicht in geschlossenen Dörfern, sondern zwischen den einzelnen Häusern liegen Anbauflächen und Brachen, so dass eine einfache Raumkontrolle, etwa durch eine Polizeiwache in einem Siedlungskern, nur in den wenigen städtischen Gebieten möglich ist. In der Region des „nützlichen Uganda“, also in der Zone um die Hauptstadt Kampala, haben die privaten Sicherheitsdienste die Aufgabe der Polizei übernommen, durch unmittelbare Präsenz oder schnelles Eingreifen für eine Abschreckung oder mindestens glaubhafte Sicherheit zu sorgen. Die Umstellung auf kommerzielle Sicherheitsdienste ist indes nur dort eine Option, wo hinreichende Einkommen und Vermögen die Finanzierung dieser Dienste ermöglichen und rentabel halten.³⁶

34 Vgl. Africa Confidential, 26.9. 2003, Jg. 44, Nr. 19. S. 3.

35 Vgl. United Nations: Final Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo (UN Doc: S/2002/1146, 16 October 2002.): <http://www.natural-resources.org/minerals/CD/docs/other/N0262179.pdf>, S. 19f.

36 Mit der abnehmenden Kontrollmöglichkeit der Mitarbeiter mit zunehmender Entfernung des Einsatzortes gilt dieser Zusammenhang aber auch umgekehrt: Nur in den Verwertungszonen kann der Dienst gewährleistet werden. In abgelegeneren kleinen Städten reichen

Damit entfällt in den „populären“ Stadtteile und vor allem in den ländlichen Regionen Ugandas die Option, gewissermaßen im Windschatten der von Vermögenden angemieteten privaten Sicherheitsdienste von deren Schutzwirkung zu profitieren. Für die Bevölkerungsmehrheit ist die kommerzielle Alternative irrelevant. Entsprechend haben sich lokal stark unterschiedlich effektive kommunitäre Formen der Sicherheitsorganisation herausgebildet. Sie sind teils ein Erbe vorkolonialer Praktiken, Teils Resultat der in den politischen Wirren entstandenen Einrichtungen und schließlich auch später ungeplant entstandene Institutionen und Reaktionen.

Seit den Jahren der Amin-Diktatur ist „mob justice“, Lynchjustiz, in den ländlichen Gegenden, und teils auch in den Städten, gängige Praxis. Als „immediate justice“ von Amin teils politisch gewollt, teils durch den Ausfall der staatlichen Institutionen notwendig geworden, haben sich Formen der ungeregelten Justiz allgemein verbreitet.

In diesen Praktiken formt sich ein grundsätzlich anderes Rechtsverständnis aus. Es unterscheidet sich nicht nur in den Verfahrensweisen vom staatlich institutionalisierten Recht, sondern ebenso im Rechtskanon und im Strafmaß. In der „immediate justice“ verbinden sich traditionale Regeln, die eingelebte Sitte, Rachemotive und kollektiv kathartische Elemente. Zugleich ist auch dieses Verfahren offen für Manipulation. Gerade in den Auseinandersetzungen um Landbesitz werden Falschbeschuldigungen, Intrigen und schließlich die manipulative Lenkung des Volkszorns als Mittel des Kampfes um Ressourcen gezielt eingesetzt. Polizeichefs nehmen deshalb an, dass bis zu 90% der Lynchjustizopfer unschuldig seien.³⁷

Über die faktische Verbreitung dieser Praktiken liegen keine gesicherten Daten vor, weil die Täter der „mob justice“ von den Behörden nicht verfolgt werden. Ugandas Zeitungen berichten jedoch regelmäßig über Übergriffe auf vermeintliche oder wirkliche Straftäter, die von einer aufgebrachten Menge entkleidet, davongejagt, misshandelt oder getötet werden. Allerdings fordern gelegentlich auch Vertreter des Staates zu solchen Taten der direkten Gewalt auf.³⁸

Die allgemeine Verbreitung der „mob justice“ verweist auch auf das Versagen staatlicher Institutionen. In den Praktiken etwa des „stripping“, des gewalt-

die Mechanismen zur Kontrolle der Mitarbeiter nicht aus (Interview mit dem „operational manager“ eines privaten Sicherheitsdienstes, Kampala, März 1999.

37 „Mobs lynch the innocent“, The Monitor 26.3. 1999; „Student dies“, Monitor, 9. 10. 2004; „Mukono chief lynched“, New Vision, 5. 10. 2004.

38 Interviews im Criminal Investigation Department, Kampala Police, März 2001; „Whip defilers“, The Monitor 10.3.1999, „Suspected murder lynched“, The Monitor 10. 2. 2001; „It's not who you are, it's what you steal“, East African (Nairobi), 31. 5. 1999; „Masaka 'thief' buried alive“, The Monitor 14.2.1999; „Suspect buried alive in Masaka“, The New Vision, 18.2.1999; „Nine Karimojong burnt to death“, The Monitor, 16.3.1999; „Students lynch thief“, The Monitor 12 2 1999

samen Entkleidens mutmaßlicher Diebe durch die aufgebrachte Menge auf dem Marktplatz kommt auch die Unzufriedenheit mit den staatlichen Institutionen zum Ausdruck. Der Nimbus der Korruption und Willkür, der der Polizei ebenso wie den Gerichten anhaftet, ist ebenso Bezugspunkt dieses Ressentiments, wie dieses seine Quelle in den traditionellen Rechtsauffassungen hat, die Unschuldsvermutung und Freilassung auf Kautions nicht kennen (Tusiime 1995: 34).³⁹ Gelegentlich richtet sich der Zorn auch direkt spontan gegen die Polizei. Die Erschießung unschuldiger Verdächtiger durch die Polizei in Jinja im Januar 2001 oder die Beschlagnahme kleiner Mengen geschmuggelten Benzins in Arua im Februar des gleichen Jahres führten in beiden Fällen zu direkten Angriffen auf Polizeistationen und Polizisten.⁴⁰

Wenn diese „Zwischenfälle“ auch nicht die konkrete Rechtsproduktion betreffen, wenn sich in ihnen auch nicht aus einem formulierten politischen Programm heraus gegen den konkreten Inhalt staatlichen Rechts vorgegangen wird, so äußert sich darin doch auch Widerstand gegen die staatliche Rechtspraxis und ihre als unzulänglich empfundene Wirklichkeit. Denn so sehr Normen staatlichen Rechts, wie etwa persönliches Eigentum und körperliche Unversehrtheit allgemein sozial akzeptiert sein mögen⁴¹, Legitimität und Legalität der staatlichen Ordnung sind in Uganda keineswegs unumstritten.

Private Sicherheitsdienste – die kommerzialisierte Gewaltordnung

Bedingt durch die nach wie vor hohe Kriminalitätsrate vor allem in den städtischen Gebieten und durch die Unzulänglichkeiten der staatlichen Sicherheitsorgane hat sich in Uganda in den neunziger Jahren ein rasch wachsender Markt für private Sicherheitsdienste entwickelt. Mittlerweile gilt dieser Markt als weitgehend gesättigt. Die Branche ist auch Teil des „straddling“, also eines Feldes von Praktiken, in dem politische Amtsträger ihre Positionen nutzen, um auch ökonomische Chancen zu akkumulieren und wenn möglich zu monopolisieren. Zahlreiche Mitglieder der politischen Klasse nutzen die sich in den neunziger Jahren vermehrenden Gelegenheiten, mit politischer Protektion und mit Rückgriff auf ausländisches Kapital Unternehmen zu gründen. So

39 In traditionellen Verhältnissen waren Gefängnisse unbekannt. Die Sanktionen der traditionellen Staaten beschränken sich auf körperliche Strafen einschließlich der Todesstrafe und auf Verpflichtung zur Zahlung an den Geschädigten, (vgl. z.B. Kabunza 1988: 12 u. 88; Roscoe 1923: 19ff.; Kasega 1986:67)

40 „Kisembo comdemns Jinja killings“, New Vision, 12.2. 2001; „Arua riot probe set up“, The Monitor, 10.2. 2001; „Police woman nabbed over stolen baby“, The Monitor, 24.2.2001; „Apac mob kills soldier“ The New Vision, 22.3.99.

41 Die These einer weitgehenden Identität von vorkolonialen und kolonialstaatlichen Rechtsgrundsätzen hat besonders Max Gluckmann (1974) vertreten.

ist etwa der vormalige Minister für lokale Verwaltung, Kahinda Otafiire, Mitinhaber des Sicherheitsdienstes „Delta Force“. Der Bruder des Präsidenten, Salim Saleh, besitzt ein Viertel der Anteile von „Saracen (U) Ltd.“, die unter anderem die Großbaustellen des Bauunternehmens „Skanska“ bewacht. Die anderen drei Viertel dieses als besonders professionell und verlässlich geltenden Unternehmens hält die in Pretoria ansässige „Saracen International“, der Verbindungen mit der im Frühjahr 1999 aufgelösten Söldneragentur „Executive Outcomes“ nachgesagt werden.

Fast alle der Unternehmen sind „joint ventures“, von ugandischen Teilhabern mit Partnern aus Großbritannien, Südafrika, Deutschland, Griechenland, den Niederlanden oder den USA. Lediglich bei „US Defence Systems“, dem Unternehmen, das die Bewachung der US-amerikanischen Einrichtungen in Kampala übernommen hat, handelt es sich um ein rein ausländisches Unternehmen, dessen Anteile je zur Hälfte von einem US-amerikanischen und einem britischen Unternehmen gehalten werden.

Alle Sicherheitsdienste übernehmen neben der Bewachung von Transporten auch Personenschutz und Objektschutz. Im Objektschutz wird auch der größte Teil des Umsatzes erzielt. So kostet die Bewachung eines Gebäudes durch einen Bewaffneten während 12 Stunden täglich rund 200 US-Dollar monatlich (März 1999). Die gleichen Dienstleistungen werden auch von der Polizei für rund die Hälfte des Preises angeboten. Den privaten Anbietern wird jedoch eine höhere Verlässlichkeit nachgesagt. Gleichwohl ereignen sich auch Übergriffe von Mitgliedern privater Sicherheitsdienste gegenüber ihren „Schützlingen“⁴², allerdings nicht im dem Maße, in dem dies etwa aus dem Nachbarland Kenia berichtet wird. Das Personal dieser Dienste ist durchweg mit Schusswaffen ausgestattet, wobei die Palette der eingesetzten Waffen von alten Karabinern bis zu halbautomatischen Waffen reicht. Einsatzorte sind neben Objekten der NGOs und größeren nationalen wie internationalen Unternehmen auch private Wohnsitze und einzelne Büros. Lediglich ministerielle Einrichtungen, aber nur wenige nicht-staatliche Einrichtungen greifen auf die Sicherung ihrer Anwesen durch polizeiliche Dienste zurück.

Die privaten Sicherheitsdienstleister versuchen enge Bindungen zwischen den Wachpersonal und anderen Angestellten in einem beachten Objekt zu vermeiden, weil diese die Anbahnung oder Organisation von Verbrechen erleichtern würden. Deshalb werden die Einsatzorte täglich gewechselt.⁴³ Das Einsatzgebiet der Sicherheitsdienste beschränkt sich zudem auf den Großraum Kampala, weil jenseits dieser Zone die Überwachung des Personals und die Rotation im Einsatz nicht mehr rentabel zu organisieren ist.

42 Vgl. „Guard shoots master's wife“, The Monitor, 5.3. 1999

43 Interview mit dem „operational manager“ eines privaten Sicherheitsdienstes, Kampala, 30.3.1999

Gewaltordnungen in Uganda

Tab. 1: Private Sicherheitsdienste in Uganda

Name	Gründungsjahr	Teilhaber	Kapital
Alarm Protection Service (APS)	1990	Defence Systems Ltd. (GB); Jonathan Paul Savage (Kenia); Sam K. Ntege (U); Pascal Mukasa (U); Alfred Mubanda (U); John Trevott (U); Erosini Investments (U);	k.A.
Delta Force	1997	Kahindo Otafiire (U); Nicholas Makris; Sylvia Makris	5 Mio. Ush
Group 4 Security, Entebbe	1995	Robbie Roberston (GB); Jeremy D. V. Tongeren (NL); M.S. Ironside (Isle of Man); Elvis R. Karolo (U); Mohamed Akram (U); Henry Barlow (U); Sidney Shorthouse (Kenia)	200 Mio. Ush
Saracen (U) Ltd.	1995	Saracene International Ltd. (Innesdale, Pretoria, RSA); Special Services Ltd. (=Salim Saleh) (U)	20 Mio USh
Security 2000	1992	Lt. Col. Jack Bunyenyezi (U); Johnny Bunyenyezi (U); Zubair K. Basalirwa (U)	k.A.
US-Defence Systems (U)	1996	Alan Golancinski für Defence Systems Ltd., (Wash. DC), Alistair Morrison für Defence Systemss Ltd., London; Buster Glossom f. Eagle Ltd., Charlotte NC; Thomas Forrester f. Defence Systems Ltd. (Delaware)	300 USD
Ultimate Security	1991	Ultimate Security	50 Mio USh

Quelle: Uganda Chamber of Commerce; Kampala City Council; mdl. Informationen; Stand März 2001

In den privaten Sicherheitsdiensten hat sich in Uganda insofern eine „Alternative zum Staat“ herausgebildet, als diese Art der Delegation staatlicher Aufgaben sich vollkommen unabhängig von staatlichen Institutionen erhalten und entwickeln kann. Sie kann zugleich nachhaltig negative legitimatorische Effekte für die staatliche Ordnung hervorbringen, weil einerseits die ökonomisch mächtigsten Akteure kein genuines Interesse mehr an der Rekonstruktion des staatlichen Apparats mehr entwickeln müssen, und weil die Privilegierung der Vermögenden zugleich zu Lasten der Systemlegitimität der ugandischen Ordnung gehen kann.

Gewaltordnungen nach dem Staatszerfall

Auch neunzehn Jahre nach der Machtübernahme durch die NRA Musevenis konnte in Uganda eine wirkliche Monopolisierung der Gewalt nicht erreicht werden. Dafür ist die regionale Situation sicher von Bedeutung: Außer Tansania waren in den neunziger Jahren alle Nachbarstaaten Ugandas von größeren bewaffneten Konflikten betroffen. Diese Konflikte haben die Sicherheitsprobleme des Landes beträchtlich erhöht, ebenso wie das gespannte Verhältnis zu den meisten Nachbarstaaten (vgl. Khadiagala 1993).

Ein weiterer Grund könnte in den eingangs skizzierten Verwerfungen durch die koloniale Geschichte Ugandas gefunden werden. Der historische Wandel - von der vorkolonialen Diversität über die koloniale Zentralisierung und die Verselbständigung der Gewaltapparate bis hin zur unvollendeten Remonopolisierung durch das Regime Musevenis - bezeugt, dass die faktischen Gewaltordnungen Ugandas zu keinem Zeitpunkt dem Ideal demokratischer Staatlichkeit mit ihren gewaltregulierenden Institutionen nahe gekommen sind. Die gleichzeitige Geltung unterschiedlicher Rechtskodizes und unterschiedlicher Gewaltordnungen durchzieht die Geschichte Ugandas als Konstante.

Die Bedingungen, die diese Gleichzeitigkeiten hervorbringen, haben sich gleichwohl historisch verändert. Waren es zu vorkolonialen Zeiten die unterschiedlichen sozialen und politischen Organisationsformen auf dem Gebiet des späteren Uganda, so bestand die koloniale Herrschaft in einer Despotie mit rassistischen Zügen. Die noch von den kolonialen Ungleichgewichten geprägten frühen Jahre der Eigenstaatlichkeit Ugandas mündeten schließlich in einen dramatischen Zerfall der staatlichen, in die Willkür und Unberechenbarkeit der verselbständigten Gewaltapparate der siebziger und frühen achtziger Jahre.

Die Gründe für die mangelhafte Remonopolisierung der Gewalt sind indes nicht allein in der Geschichte und in den Widersprüchen der politischen Entwicklung Ugandas zu suchen. Sie liegen teils auch in den veränderten internationalen Umständen, unter denen Prozesse der Staatsbildung am Ende des 20. Jahrhunderts und in der Gegenwart stattfinden. Durch die verdichtete

ten wirtschaftlichen und politischen Beziehungen haben sich für alle an diesem Prozess Beteiligten neue Zwänge, aber auch neue Gelegenheiten ergeben.

Am Thema des Militarisierungsdilemmas lässt sich dieser Aspekt, der für die politische Zukunft Ugandas und die Politik der westlichen Geber auch in den kommenden Jahren zentral sein wird, noch einmal abschließend diskutieren. In politischen Übergangszeiten, in der Dekolonisation ebenso wie in Fällen des „Systemwechsels“⁴⁴ ist der Umgang mit den ererbten Gewaltapparaten ein drängendes Problem. Dies gilt zumal, wenn sich, wie im Falle Ugandas, innere Kriege als Modus des Regimewechsels etablieren. Die Tradition der politischen Gewalt hält lange an, und zu ihrer Kontrolle wird ein Gewaltapparat benötigt, der seinerseits zur Bedrohung werden kann.

An dieses Dilemma lagert sich durch die Rolle externer Akteure für die Regierungspolitik in Uganda ein weiterer Widerspruch an. In Staaten, die für die Reproduktion ihrer Apparate auf externe Zuwendungen abhängig sind, und in denen eine Vielzahl von internationalen Institutionen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung der Herrschaft haben, ist das Verhältnis zwischen politischer Macht und militärischer Gewalt dauerhaft problematisch. Dies beruht auf dem Widerspruch zwischen der extern formulierten Erwartung ziviler Politik und dem internen Bedarf an Gewaltkompetenz und Gewaltbereitschaft durch die fortdauernde Gewaltsamkeit der Politik. Westliche Geberstaaten und internationale Organisationen erwarten von Nachkriegsregierungen nicht nur die Beachtung der Menschenrechte, sondern auch effiziente Regierung mit einem schlanken Apparat und zugleich politische Stabilität. Unter diesen kaum vereinbaren Zielvorgaben entwickelt sich nach dem Staatszerfall eine Gewaltordnung, die von der widersprüchlichen Gleichzeitigkeit mehrerer Gewaltordnungen gekennzeichnet ist. Neben einem prekär organisierten und chronisch instabilen staatlichen Apparat entwickeln sich kommerzielle und kommunitäre Formen der Sicherheit. Das Ausbleiben staatlicher Gewaltmonopolisierung führt dazu, dass alle Akteure, staatliche und nicht-staatliche, alternative Strategien entwickeln, die ihrerseits einer Monopolisierung im Weg stehen. Gerade die hier bezogen auf Uganda skizzierte Ausdifferenzierung kommunitärer und kommerzialisierter Formen der Gewaltordnung ist sicher nicht auf das Fallbeispiel Uganda beschränkt. In Kenia und der Republik Südafrika ist dieser Prozess offenbar schon weiter fortgeschritten (vgl. Shaw 2002; Wairagu et al. 2004).

Die Gewaltordnung Ugandas ist deshalb vielleicht gar nicht allein typisch für Staaten, in denen Prozesse des Zerfalls politischer Herrschaft stattgefunden haben, sondern verweist auf Prozesse, in denen sich globale und

44 Zu denken ist hier nicht nur an südeuropäische Länder, an Lateinamerika oder die Staaten Osteuropas, sondern etwa auch an Deutschland nach dem Ende des Ersten Weltkriegs

lokale Dynamiken verschränken. Ob aus diesen Gewaltordnungen noch einmal institutionelle Ordnungen erwachsen, die dem Ideal westlicher Staatlichkeit nahe kommen, ist indes fraglich. Die Verschränkung von Rechten und Pflichten, wie sie der bürgerliche Staat in der Trias aus Wehrpflicht, Steuerpflicht und Wahlrecht hervorgebracht hat, und die für die moderne Staatlichkeit prägend geworden ist, kann sich unter solchen Bedingungen womöglich nicht einstellen. Es könnte also sein, dass die Hindernisse für die Bildung von Staatlichkeit wenigstens in Teilen des afrikanischen Kontinents nicht in der diffusen „Globalisierung“ oder der „ökonomischen Marginalisierung“ liegen, sondern in einem viel elementaren, politischen Zusammenhang: Die Wiedererrichtung staatlicher Herrschaft ist unter den Bedingungen zunehmend internationalisierter Politik vielleicht nicht mehr möglich.

Literatur

Africa Confidential verschiedene Ausgaben.

Africa Research Bulletin verschiedene Ausgaben.

Banégas, Richard (1998): Entre guerre et démocratie: l'évolution des imaginaires politiques en Ouganda. In: Denis-Constant Martin (Ed.) : *Nouveaux langages du politiques en Afrique orientale*, Paris, Karthala, 187-262.

Bayart, Jean-François (1989): *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Karthala.

Bayart, Jean-François / Ellis, Stephen / Hibou, Béatrice (1997) : *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Brüssel, Editions complexes.

Behrend, Heike (1999): *Alice Lakwena & the Holy Spirits. War in Northern Uganda 1986-97*, London, Frank Cass.

Ddungu, Expedit (1994): *Some Constitutional Dimensions of Military Politics*, Kampala, Fountain Publ.

Doom, Ruddy / Vlassenroot, Koen (1999): Kony's message: A New Koine? The Lord's Resistance Army in Northern Uganda. *African Affairs*, (1999) 98, 5–36.

Dülmen, Richard von (1998): *Entstehung des frühneuzeitlichen Europa, 1550-1648*, Frankfurt a.M., Fischer Verlag.

Economic Intelligence Unit (EIU), *Country Report Uganda*, jährl. (versch. Ausgaben).

Gluckman, Max (1974): *African traditional law in historical perspective*, London, Oxford University Press

Handley, L. (1924): *Simple Lectures on Police Duties for the Use of native Ranks*, Entebbe, Government Press.

Harwich, Christopher (1961): *Red Dust. Memory of the Uganda Police, 1935-1955*, London, Hargreaves Publ.

Imbusch, Peter (2000): Gewalt: Stochern im unübersichtlichen Gelände. In: *Mittelweg* 36, (2000) 9, 24-40.

Kabanza, G. Roger (1988): *Presumption of Innocence and the Administration of Justice in Uganda*, Kampala: Makerere University, Faculty of Law.

- Karugire, S.R. (1980): A Political History of Uganda, London, Heinemann.
- Kasega, Dorothy B. (1986): Judicial Process among the Basoga, Kampala: Makerere University, Faculty of Law.
- Khadiagala, Gilbert M. (1993): Uganda's Domestic and Regional Security Since the 1970s. In: *The Journal of Modern African Studies*, 31.(1993) 2: 231-255.
- Knöbl, Wolfgang / Schmidt, Gunnar (Hg.) 2000: In Gegenwart des Krieges. Staatliche Gewalt in der Moderne, Frankfurt a.M., Suhrkamp Verlag
- Mamdani, Mahmood (1976): Politics and Class Formation in Uganda, London, Heinemann
- Mazrui, Ali A. (1975): Soldiers and Kinsmen in Uganda. The making of a military ethnocracy, Beverly Hills – London, University of California Press.
- Mehler, Andreas (2003): Legitime Gewaltoligopole - eine Antwort auf strukturelle Instabilität in Westafrika?, *IAK-Diskussionsbeiträge*, Hamburg, Institut für Afrika-Kunde.
- Middleton, John (1971): The Lugbara of Uganda, New York, Holt, Reinhart & Winston.
- Migdal, Joel S. (1988): Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World, Princeton, Princeton University Press.
- The Monitor* (Kampala).
- Mugisha, Anne (1986): The Role of the Police in the Enforcement of Law, Dissertation, Faculty of Law, Makerere University, Kampala.
- Mutibwa, Phares (1992): Uganda since Independence. A Story of Unfulfilled Hopes, Trenton, N.J., Africa World Press.
- Nader, Laura (1965): The Anthropological Study of Law', *American Anthropologist*. (1965) 67: 3-32.
- Neckel, Sieghard / Schwab-Trapp, Michael (Hg.) (1999): Ordnungen der Gewalt. Beiträge zu einer politischen Soziologie der Gewalt und des Krieges, Opladen, Leske und Budrich.
- Nédélec, Serge (1999): Etat et délinquance juvénile au Sénégal contemporain, in: Bernault, Florence (Ed.): *Enferment, prison et châtement en Afrique. Du 19e siècle à nos jours*, Paris, Karthala, 1999, 411-435.
- The New Vision* (Kampala).
- OCHA, United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs (2000): Armed non-state actors in the Great Lakes Region: The Allied Democratic Forces, the Ex-FAR/Interahamwe and the Mai-Mai, o.O.
- Odongo, Onyango (2000): A political history of Uganda. The origin of Museveni's referendum, Kampala: The Monitor Publ.
- Okoth, P. Godfrey (1999): Salient Variables in post-colonial national security: A case study of Uganda, 1962 – 1995. In: *Africa Quarterly*, 39 (1999) 2: 45-68.
- Omara-Otunnu, Amii (1998): The Currency of Militarism in Uganda, in: Eboe Hutchful / Abdoulaye Bathily (Eds.): *The Military and Militarism in Africa*, Dakar, Codesria Books, 399-428.
- Prunier, Gérard (1994): Le déclin de l'Etat. In: Prunier / Bernard Calas (Ed.): *L'Ouganda contemporain*, Paris, Karthala, 105-129.

- Prunier, Gérard (1999): L'Ouganda et les guerres congolaises. In: *Politique africaine*, Nr. 75, 43-59.
- Roscoe, John (1923): *The Banyankole*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rusch, Walter (1975): *Klassen und Staat in Buganda vor der Kolonialzeit*, Berlin, Akademie-Verlag.
- Schlichte, Klaus (2000a): Wer kontrolliert die Gewalt?. In: *Leviathan*, 28 (2000) 2:, 1-11.
- Schlichte, Klaus (2000b): Staatsbildung und Staatszerfall in der „Dritten Welt“. In: Schlichte, K. / Siegelberg, J. (Eds.): *Strukturwandel internationaler Beziehungen. Zum Verhältnis von Staat und internationalem System seit dem Westfälischen Frieden*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 2000: 260-280.
- Schlichte, Klaus (2005): Uganda – a state in suspense. In: Schlichte, K. (Ed.): *The dynamics of states*, Aldershot, Ashgate, 2005 165-186.
- Schlichte, Klaus / Wilke, Boris (2000): Der Staat und einige seiner Zeitgenossen: Zur Zukunft des Regierens in der "Dritten Welt". In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 7 (2000) 2: 359-384.
- Schubert, Frank 1992: Fallstudie II: Uganda. In: Harneit-Sievers, Axel: *Kriegsfolgen und Kriegsbewältigung in Afrika: Der nigerianische Bürgerkrieg, 1969-70*, Hannover, 210-242.
- Schubert, Frank (1998): „War came to our place“ – Der Bürgerkrieg im Luwero-Dreieck, Uganda 1981-1986. In: *Comparativ*, Heft 2, 27-42.
- Shaw, Mark (2002): *Crime and Politics in Post-Apartheid South Africa*, London, Hurst.
- Trotha, Trutz von (Ed.) (1997): *Soziologie der Gewalt*, Sonderheft 37 d. *Kölner Zeitschrift f. Soziologie und Sozialpsychologie*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Trotha, Trutz von (2000): Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit. In: *Leviathan*, 28. Jg., H. 2, 253-279.
- Tusiime, Evan Rushegyera (1995): *Basil and the Administration of Justice in Uganda*, Kampala: Makerere University, Faculty of Law.
- Uganda Police, Annual Report, Entebbe, (versch. Ausgaben)
- Uganda Bureau of Statistics, Statistical Abstracts, Entebbe, (versch. Ausgaben)
- Van Acker, Frank (2004): Uganda and the Lord's Resistance Army: The new order no one ordered. In: *African Affairs*, 103 (2004) 410: 335-357.
- Wairagu, Francis / Kamenju, Jan / Singo / Mwachofi (2004): *Private Security in Kenya*, Nairobi.
- Weyel, Volker 1995: „Mabaati“ für die „Vets“. Die partielle Demobilisierung der ugandischen Armee. In: *Afrika Spektrum*, 30 (1995) 2: 144-162.

Abstract

This article takes Uganda's recent history as an exemplar in order to assess problems within processes of state-building under current global conditions. After years of civil war and political turmoil, Uganda's „National Resistance Army“ began in 1986 to re-establish a functioning state. The author maintains that even under a willing leadership there is little chance that the result of this process is statehood as it is conceived by social and political theory. Both internal dynamics and external pressures narrowed the scope of possible action and caused a bifurcation of security as state rulers react to continuing threats by the delegation of violence. Security is either commercialised or communalised, a mechanism that further diminishes the chances of monopolizing the means of violence.

Keywords

Uganda, domestic security, authority of the state, security agencies, power structure, National Resistance Army, militarization, postwar situation

Abstrait

L'histoire récente de l'Ouganda peut servir comme un exemple pour jauger les problèmes qui accompagnent les essais de rétablir un Etat dans les circonstances contemporaines globales. Le „National Resistance Army“ commençait en 1986 de rebâtir un Etat fonctionnel après une longue période de guerre civile et de l'effondrement des institutions politiques. L'auteur maintien que même sous un leadership déterminé il n'a guère des chances que ces essais aboutissent à une arrangement institutionnel comme il est conçu par les théories politiques. Des dynamiques internes et des pressions externes diminuent l'espace de manœuvre pour le régime. En Ouganda, le résultat était une bifurcation de la sécurité parce que le régime a répondu aux menaces avec la délégation de la violence. La sécurité est commercialisée où bien communalisée, et ce mécanisme diminue la probabilité d'une monopolisation de la violence en outre.

Mots clés

Ouganda, sécurité intérieure, autorité publique, organes charges de la sécurité, structure du pouvoir, National Resistance Army, militarisation, situation d'après-guerre